



HAL
open science

La protection constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Raphaël Déchaux

► **To cite this version:**

Raphaël Déchaux. La protection constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales. *Revue d'étude politique des assistants parlementaires*, 2010, 5, 5 p. hal-03135127

HAL Id: hal-03135127

<https://amu.hal.science/hal-03135127>

Submitted on 7 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par Raphaël Déchaux

Publié in *Revue d'étude politique des assistants parlementaires*, 2010, n° 5

Le financement des compétences transférées aux collectivités territoriales est la condition de la réalisation et de la réussite de la décentralisation. La jurisprudence constitutionnelle relative aux finances des collectivités s'est développée dans les années 1990, sans pour autant aboutir à une protection satisfaisante de leur autonomie financière (le texte constitutionnel étant alors pauvre en références pertinentes). C'est la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a mis en place une véritable « constitution financière des collectivités territoriales », par l'ajout d'un article 72-2 dans la Constitution du 4 octobre 1958¹ :

(al. 1) : Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

(al. 2) : Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

(al. 3) : Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

(al. 4) : Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

(al. 5) : La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

L'action du législateur est, depuis, plus efficacement encadrée par le Conseil constitutionnel, dans le but de garantir l'autonomie financière des collectivités².

Cette autonomie, qui est le corollaire de leur droit fondamental à la libre administration, revêt principalement deux aspects. Le premier est institutionnel, il est réalisé lorsqu'il existe une « reconnaissance aux autorités régionales ou locales d'un libre pouvoir de décision aussi bien en matière de dépenses qu'en

¹ L'importante révision de juillet 2008 n'a pas touché aux acquis de 2003.

² Pour une étude de fond sur la jurisprudence constitutionnelle relative à l'autonomie financière locale suite à la révision de 2003, voir notre étude : « L'encadrement constitutionnel des concours financiers de l'État aux collectivités : quelle effectivité de l'autonomie financière locale ? », à paraître à la *RDP*, n° 2-2010.

matière de recettes »³. Tant que le législateur ne modifie pas l'organisation politique actuelle, cet aspect n'est donc pas contraignant. Le second aspect est quant à lui purement financier ou matériel, il s'agit de « la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant »⁴. Deux catégories de ressources permettent ce financement : les ressources fiscales locales et les concours financiers étatiques (dotations, subvention, etc.). Si le législateur doit d'abord respecter le principe d'autonomie *stricto sensu*, la Constitution prévoit trois autres « principes » qui viennent limiter son action dans ce domaine.

Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Ce principe, pierre angulaire non écrite de la réforme de 2003, comprend plusieurs éléments que doit respecter le législateur lorsqu'il modifie les règles relatives au financement des collectivités. En général, le juge interprète souplement ces limites constitutionnelles, en laissant une grande latitude au pouvoir législatif. Ainsi, le principe de libre disposition des ressources (art. 72-2 alinéa 1) n'interdit pas au législateur de verser des subventions à but déterminé aux collectivités territoriales, ni de créer des dépenses obligatoires à leur charge⁵. La pratique, courante, du financement par voie de concours (subventions ou dotations) est donc également constitutionnelle, à la seule condition que ce financement ne modifie pas la *part déterminante des ressources propres* des collectivités (art. 72-2 alinéa 3). La portée de cette règle constitutionnelle est également peu contraignante, le Conseil interprétant aussi largement la notion de « part déterminante » que celle de « ressources propres »⁶.

Ces ressources peuvent être constituées des impositions de toutes natures (impôts locaux « classiques ») auxquelles il faut ajouter les impôts ayant une « part locale d'assiette », c'est-à-dire des « impôts d'État transférés ». Cette dernière catégorie permet au législateur de transférer *une partie du produit* d'un impôt national vers les collectivités territoriales, tout en étant constitutionnellement considéré comme une ressource propre des collectivités⁷. La part déterminante que doit respecter le législateur n'est autre que la part de ressources propres constatée en 2003 (article LO 1114-3 du CGCT). Ce ratio constaté pour l'année 2003 était de 60,8 % pour les communes et les EPCI, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions. En 2006, suite aux importantes lois de décentralisation, le ratio constaté était de 61,8% pour les communes et EPCI, 65,5 % pour les départements et de 48,1% pour les régions, selon

³ ROUX (A.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales dans les Constitutions européennes », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, Lextenso éditions, 2008, p. 485.

⁴ ROUX (A.), *idem*.

⁵ C.C., décision 2003-474 DC du 17 juillet 2003, *Rec.* p. 389.

⁶ C.C., décision 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *Rec.* p. 116, v. HERTZOG (R.), « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *AJDA*, 25 octobre 2004, pp. 2005 à 2007.

⁷ Une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sert ainsi à financer le transfert du RMI aux départements. Également, une partie du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) permet de financer les importants transferts prévus par la loi de 2004 sur les libertés locales.

l'Observatoire des finances locales⁸. Le ratio d'autonomie peut donc non seulement être distinct suivant la catégorie territoriale, mais aussi être inférieur à 50 % des ressources totales des collectivités, le législateur constitutionnel ayant choisi le terme « part déterminante » plutôt que « part prépondérante ». De plus, une décision de 2005 du Conseil constitutionnel a jugé que seule la privation d'une « part majeure » des ressources financières propres des collectivités territoriales serait inconstitutionnelle⁹.

La compétence fiscale des collectivités territoriales. La révision de 2003 n'a que peu touché aux sources constitutionnelles du pouvoir fiscal local, qui laissent une large marge de manœuvre au Parlement. En application des articles 34 et 72-2 alinéa 2 de la Constitution, seul le pouvoir législatif peut créer un nouvel impôt local et en déterminer le montant. Le législateur peut habiliter les collectivités à fixer l'assiette et le taux de l'imposition locale, mais dans les limites obligatoirement posées par la loi¹⁰. L'impôt local peut d'ailleurs être entièrement règlementé par la loi nationale ; le Conseil constitutionnel a seulement jugé qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures¹¹. Ajoutons également que les collectivités n'ont pas de droit constitutionnel au maintien d'un impôt local, mais que le pouvoir législatif ne doit pas « restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »¹². Jusqu'à présent, aucune censure n'est cependant intervenue sur ce fondement. Contrairement aux États fédéraux ou régionaux, il n'existe donc pas en France de principe constitutionnel d'autonomie fiscale locale. Néanmoins, la liberté du législateur en cette matière n'est pas absolue puisque, lorsqu'il crée ou modifie le régime d'un impôt local, les principes constitutionnels s'appliquant au droit fiscal général doivent être respectés et, notamment, le principe d'égalité devant les charges publiques (ainsi qu'est venue le rappeler la récente censure de la « contribution carbone » par le Conseil constitutionnel)¹³.

Le principe de compensation financière. Ce principe signifie que chaque transfert ou création de compétence de l'État vers une collectivité territoriale doit s'accompagner d'un transfert de fonds permettant à la collectivité de financer la nouvelle attribution (art. 72-2 alinéa 4). La compensation doit d'abord être prévue par la loi, et non le règlement, sous peine d'incompétence

⁸ *Les finances des collectivités locales en 2008, état des lieux*, Rapport remis le 1^{er} juillet 2008, consultable sur le site Internet suivant : www.dgcl.interieur.gouv.fr.

⁹ C.C., décision 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Rec.* p. 102. Cette jurisprudence a depuis été confirmée : C.C., décision 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *LFI pour 2006*, *Rec.* p. 168. On s'interroge sur la différence entre « part majeure » et « part déterminante ».

¹⁰ Par ex. : C.C., décision 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Rec.* p. 70, cons. 14 et 15.

¹¹ C.C., décision 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Rec.* p. 326, cons. 57 à 59.

¹² Par ex. : C.C., décision 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Rec.* p. 326, cons. 46 à 50.

¹³ C.C., décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *LFI pour 2010*, *JORF* du 31 décembre 2009, p. 22995. Sur les principes fiscaux constitutionnels, v. par ex. : PHILIP (L.), *Droit fiscal constitutionnel*, Paris, Economica, 1990, 220 p. et BELTRAME (P.), « Grands principes du droit fiscal », in ROUX (A.) (dir.), *Finances publiques*, Paris, La documentation française, 2006, pp. 91 à 96.

négative¹⁴. Le Conseil constitutionnel a ensuite jugé que cet article ne s'appliquait que pour le transfert de compétences obligatoires. La compensation financière n'est donc qu'une possibilité lors de la création ou du transfert de compétences facultatives¹⁵. Cette jurisprudence a été confirmée par la suite, qu'il s'agisse, par exemple, d'un transfert de compétence en matière d'archéologie préventive¹⁶ ou en matière de dépenses visant à la tenue d'un référendum¹⁷. Mais l'extension obligatoire d'une compétence facultative est assimilée par le juge constitutionnel à la création d'une nouvelle compétence et devra donc, *a fortiori*, être accompagnée d'une compensation financière¹⁸. On notera également que le Conseil constitutionnel vérifie seulement si la compensation est au « coût historique du transfert », c'est-à-dire si la ressource transférée à la collectivité équivaut seulement à la somme dépensée à la date du transfert par l'État¹⁹. Le législateur n'a donc pas à prévoir une compensation exacte et glissante, c'est-à-dire évolutive et suivant le coût réel de la dépense chaque année. Cette jurisprudence a été confirmée tout en étant nuancée un peu plus tard par une réserve d'interprétation visant à éviter que, quelques années après le transfert, la différence entre le coût réel de la compétence transférée et la compensation historique ne soit trop importante²⁰. Le juge a également estimé qu'il appartient à l'État de maintenir un niveau de ressource équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant transfert, en cas de diminution en euro constant²¹. Mais cette dernière jurisprudence vise surtout à écarter les problèmes résultant de l'éventualité d'une forte inflation, qui augmenterait de fait le coût de la dépense transférée.

La compensation de nouvelles compétences (ou de transferts) doit donc comprendre soit exclusivement des impôts (locaux ou transférés), soit un mélange d'impôts et de concours dans une proportion au minimum identique à celle constatée en 2003 pour la catégorie de collectivité concernée. Mais si le ratio d'autonomie n'est pas respecté, la loi ne peut ni supprimer ni réduire d'impôt local sans le remplacer immédiatement par une autre ressource fiscale propre ayant un rendement identique. Dans cette situation, la compensation par dotation ou subvention serait sanctionnée par le Conseil constitutionnel.

¹⁴ C.C., décision 2003-474 DC du 17 juillet 2003, *Rec.* p. 389, cons. 17. Le Conseil a récemment nuancé le risque d'incompétence négative puisqu'il a accepté que le législateur renvoie à un décret pour déterminer le régime de la compensation (2008-569 DC, *Loi sur le service minimum*, *JORF* du 21 août 2008, p. 13089).

¹⁵ Sur la notion de dépense obligatoire, ORSONI (G.), *Science et législation financières*, Economica, corpus Droit public, 2005, p. 498.

¹⁶ C.C., décision 2003-480 DC du 31 juillet 2003, *Rec.* p. 424, cons. 17.

¹⁷ C.C., décision 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Rec.* p. 414, cons. 10.

¹⁸ C.C., décision 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi sur le service minimum*, précitée.

¹⁹ C.C., décision 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Rec.* p. 473.

²⁰ C.C., décision 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Rec.* p. 487, cons. 23 : « si les recettes départementales provenant de la TIPP venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ».

²¹ C.C., décision 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Rec.* p. 33 et décision 2004-511 DC du 29 décembre 2004 *LFI pour 2005*, *Rec.* p. 236.

Le principe de péréquation financière entre collectivités territoriales. En vue de garantir le principe d'égalité entre collectivités, le législateur peut mettre en place des mécanismes de péréquation, qui permettent, par exemple, à l'État de prélever une partie des ressources d'une collectivité pour la redistribuer à une autre (art. 72-2 alinéa 5). Le juge constitutionnel considère cependant qu'il s'agit d'un simple objectif : il n'existe pas d'obligation de valeur constitutionnelle de prévoir des dispositifs de péréquation propres à chaque création (transfert) de compétence ou de ressource²². Il s'agit donc d'une simple possibilité à la discrétion du législateur et le Conseil vérifie simplement que ce dernier n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation²³. Ainsi, le législateur peut mettre en oeuvre la péréquation financière entre collectivités en les regroupant par catégories basées sur des critères démographiques, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels²⁴. Selon l'ancien Secrétaire général du Conseil constitutionnel, « le Conseil constitutionnel substituerait son appréciation à celle du législateur et se livrerait à un contrôle d'opportunité s'il censurait un mécanisme de péréquation au seul motif que les critères choisis sont incomplets ou ne sont pas optimaux »²⁵. De même, l'amélioration de tels dispositifs de péréquation ne constitue pas en soi une « obligation constitutionnelle »²⁶.

Raphaël Déchaux*

²²

C.C., décision 2003-474 DC *précitée*, cons. 18.

²³

C.C., décision 2004-511 DC, *précitée*, cons. 29. V. ég. la décision 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Rec.* p. 102, cons. 12.

²⁴ C.C., décision 2004-511 DC, *précitée*.

²⁵

SCHOETTL (J.-E.), « La loi de finances pour 2005 devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 11 janvier 2005, n° 7, p. 20.

²⁶ SCHOETTL (J.-E.), « La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 24 août 2005, n° 168, p. 4.

* ATER à l'Université de Nice Sophia-Antipolis, membre de l'Institut Louis Favoreu – GERJC (CNRS-UMR 6201).